VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 57)
z dnia 25 października 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 57)

25 października 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 5/17, P 7/17, P 16/17, SK 14/16, SK 8/17;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Piotr Chybalski, Paweł Daniluk, Andrzej Herbet, Marzena Laskowska, Krystian Nowak, Jadwiga Potrzeszcz** – eksperci BAS, **Przemysław Sadłoń** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 5/17, P 7/17, P 16/17, SK 14/16 i SK 8/17. W punkcie drugim mamy zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy.

W związku z prośbą, jaka wpłynęła do mnie przed posiedzeniem, proponuję drobną modyfikację porządku dziennego. Zaczniemy od rozpatrzenia sprawy P 5/17, potem przejdziemy do pkt 2, a później będziemy kontynuować sprawy z pkt 1.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła ten sposób procedowania. Nie słyszę sprzeciwu. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – P 5/17. Nie ma pana posła Stanisława Piotrowicza. Proszę zatem Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygnaturze akt P 5/17 przedmiotem kontroli jest art. 125 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego. Przepis ten, w brzmieniu relewantnym dla sprawy zawisłej przed sądem pytającym stanowił, że z przysługującego skazanemu wynagrodzenia za pracę potrąca się 10% na cele Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej oraz 25% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy. W ocenie sądu pytającego kwestionowany przepis, pozbawiając skazanego znacznej części należnego mu wynagrodzenia, pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 3, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Chodzi o przepisy, które na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym udzielają pełnej ochrony własności i innym prawom majątkowym.

Proszę państwa, odnosząc się do tych zarzutów, trzeba na początku potwierdzić, że kwestionowany przepis może być rozpatrywany w kategoriach ingerencji w konstytu-

cyjne i konwencyjne prawo podmiotowe skazanego do własności. Przepis ten powoduje, że następuje obligatoryjne pomniejszenie przysługującego skazanemu wynagrodzenia za pracę przez dokonanie obowiązkowych potrąceń, o których mowa w kwestionowanym przepisie. W konsekwencji skazany nie otrzymuje całego wynagrodzenia, ale tylko jego część. Innymi słowy można powiedzieć, że gdyby nie było tego przepisu, to otrzymywane przez skazanego wynagrodzenia netto, wynagrodzenie na rękę, byłoby większe.

Tak rozumiana ingerencja w konstytucyjne i konwencyjne prawo podmiotowe skazanego do własności wydaje się być legitymowana, zarówno w świetle przepisów konstytucji, jak i w świetle Protokołu nr 1 do europejskiej konwencji. Należy przed wszystkim przypomnieć, że własność nie jest prawem absolutnym, że prawo to podlega ograniczeniom. Ograniczając się do najważniejszych argumentów, należałoby jeszcze wskazać, że kwestionowany przepis i wynikające z niego potrącenia z wynagrodzenia za pracę skazanego, nie stanowią takiej ingerencji w prawo własności, która naruszałaby istotę tego prawa, bo wówczas rzeczywiście moglibyśmy mówić o niekonstytucyjności tego przepisu.

Trzeba zauważyć, że kwestionowany przepis nie pozbawia skazanego całego wynagrodzenia za pracę, czyli nie prowadzi do swoistego przekształcenia pracy skazanego w pracę nieodpłatną. Co więcej, przepis ten, ustanawiając potrącenia na poziomie 10 i 25% przysługującego wynagrodzenia, nie pozbawia skazanego nawet połowy wynagrodzenia za pracę. Dla kontrastu można to zestawić z sytuacją, która była oceniana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przeciwko Austrii, w której stwierdzono, że nawet 75% potrącenia tytułem kosztów utrzymania skazanego, samo w sobie nie narusza europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności.

Pozostając na gruncie tej Konwencji, a ściśle art. 1 jej Protokołu nr 1, należałoby również stwierdzić, że ingerencja w prawo własności, na podstawie kwestionowanego przepisu, następuje niewątpliwie w interesie publicznym, o którym wzorzec konwencyjny stanowi. Wydaje się oczywiste, że potrącenia służące zasilaniu Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy, realizują interes publiczny. Bowiem w interesie publiczny jest m.in. to, aby świadczyć pomoc postpenitencjarną, prowadzić działania resocjalizacyjne, aktywizować zawodowo skazanych, a takie są cele funkcjonowania owych funduszy. Współcześnie nie ulega wątpliwości, że są to najbardziej skuteczne metody społecznej readaptacji skazanych, wdrożenia ich do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, a w konsekwencji, są to najskuteczniejsze metody zapobieżenia ich powrotowi do przestępstwa. Im mniejsza liczba przestępstw, tym większe bezpieczeństwo obywateli, lepsze zabezpieczenie ich dóbr prawnych, właściwsze funkcjonowanie życia społecznego i gospodarczego, a to wszystko niewątpliwie leży w interesie społecznym.

Te konstatacje nakazują uznać, że omawiana ingerencja w prawo własności jest również legitymowana na gruncie konstytucji. Jest konieczna w państwie demokratycznym dla realizacji takich wartości, jak porządek publiczny oraz ochrona praw i wolności innych osób.

Na koniec argument o charakterze pragmatycznym, ale bardzo istotny. Mimo tego, że różne są źródła finansowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, to właśnie potrącenia z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych stanowią główne źródło finansowania pomocy postpenitencjarnej. Z dostępnych danych wynika, że owe potrącenia stanowią 99% wszystkich przychodów tego Funduszu. Analogicznie rzecz ma się w stosunku do Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych; tam potrącenia z wynagrodzeń skazanych stanowią 90% przychodów. Gdyby zlikwidować te potrącenia, to te fundusze najprawdopodobniej nie mogłyby funkcjonować.

Między innymi z tych powodów należałoby uznać, że kwestionowany przepis jest zgodny z wzorcami kontroli, o których powiedziałem na początku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania w tej sprawie? Nie ma. Wszystko jasne. Możemy przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko. Dziękuję bardzo.

Teraz, zgodnie z zapowiedzią przechodzimy do pkt 2 porządku dziennego, zaopiniowania dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszaw. Oddaję głos panu posłowi Andrzejowi Halickiemu. Bardzo proszę.

Poseł Andrzej Halicki (PO) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękuję bardzo za przychylenie się do mojej prośby dotyczącej przeprowadzenia dyskusji na początku posiedzenia.

Ustawa jest bardzo prosta i wynika z dwóch przesłanek. Pierwsza, to jest konstytucyjne prawo obywateli do decydowania o swoim lokalnym ustroju. Myślę o art. 2 konstytucji, czyli demokratycznym porządku prawnym państwa oraz art. 4, który mówi, iż zgodnie z konstytucją naród sprawuje władze przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Mamy oczywiście ustawę o referendum lokalnym, która jednak nie obejmuje sytuacji, która miała miejsce w Warszawie na początku roku. Myślę o chęci zmiany ustroju, który reguluje osobna ustawa. To jest nieco inaczej niż w przypadku wszystkich innych jednostek samorządu terytorialnego. Mamy też ustawę o samorządzie lokalnym, która mówi o obligatoryjnych referendach, które jednak nie są wiążące w sensie prawnym, ale są konieczne do przeprowadzenia wówczas, gdy mamy sytuację zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to sytuacji podziału gmin, wytyczenia innych granic. Wówczas obligatoryjne jest, według ustawy, przeprowadzenie referendum.

W tym przypadku, którego dotykamy, czyli sytuacji określonej ustawą o samorządzie i ustroju m.st. Warszawy oraz punktach, które wynikają z ustawy o referendum lokalnym, nie mamy takiego obligatoryjnego mechanizmu dotyczącego Warszawy, gdyby nastąpiła zmiana ustroju tego miasta, nie mówiąc już o poszerzeniu granic o powiaty ościenne, bo taka propozycja była złożona na początku tego roku w Sejmie.

Ustawa ma bardzo praktyczny wymiar. Sama w sobie jest ona bardzo krótka, ale zwracam uwagę na artykuł, który traktuje o tym, iż pomiędzy zgłoszeniem takiego projektu i przeprowadzeniem dyskusji w pierwszym czytaniu a finalnym przyjęciem ustawy, czyli pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem, w ciągu 90 dni powinno się odbyć to referendum, obejmujące swym zasięgiem granice projektowanego rozwiązania. W praktyce mieliśmy do czynienia z referendami lokalnymi na początku roku, które były dość spontaniczną reakcją na tę próbę. Mieliśmy referenda w podwarszawskich powiatach. Cieszyły się one ogromnym zainteresowaniem, dość powiedzieć, że frekwencja w nich była wyższa, niż podczas wyborów parlamentarnych, czy nawet prezydenckich, które zwykle cieszą się w Polsce najwyższą frekwencją. To dowodzi, że jest żywotnym interesem mieszkańców, żeby konsultować z nimi tego rodzaju projekty, aby nie wprowadzać w życie takich projektów bez konsultacji.

Ciekawostką jest to, co też powinno być argumentem do przemyślenia, że w momencie dzielenia, wytyczania innych granic na podstawie ustawy o samorządzie, mieliśmy taką sytuację w roku 2015, kiedy chęć podziału gmin była związana z referendum lokalnym. Odbyło się ono dokładnie w terminie wyborów prezydenckich – myślę o Grabówce pod Białymstokiem. Chcę państwa poinformować, że w tym samym dniu, w tych samych lokalach, oczywiście urna była inna, w tej gminie w wyborach prezydenckich wzięło udział 68% uprawnionych, czyli bardzo dużo, ale w decyzji referendalnej 78%. Oznacza to, że co dziesiąty mieszkaniec tej gminy poszedł do lokalu wyborczego, ale nie wziął udziału w wyborach prezydenckich, ale wziął udział w referendum, które dotyczyło wytyczenia granic gminy.

Mówię o wadze tej dyskusji, o wadze procesu konsultacyjnego, który nie jest uregulowany sztywno w ustawach. W momencie gdy dzielimy gminy, to mamy to w ustawie o samorządzie lokalnym, natomiast ustawa o referendum lokalnym nie obejmuje

takiego obligatoryjnego mechanizmu, obejmuje tylko sytuację, w której społeczeństwo wypowiada się w sprawie odwołania organu danej jednostki samorządu. Czasem dotyczy to ich zadań i zakresu kompetencji. Natomiast w tak ważnych sprawach, które są istotą więzi społecznej, jak zmiana ustroju Warszawy – traktuje o tym osobna ustawa – takiej konsultacji, takiego referendalnego mechanizmu żadna z ustaw (trzecia jest ustawa warszawska) nie przewiduje. Tę lukę chcemy naprawić tą ustawą, która dotyczy tylko ustroju m.st. Warszawy, tylko procesu zmiany ustroju, gdyby taka inicjatywa miała miejsce. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Jakie jest w tej kwestii stanowisko BAS? Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert z BAS Piotr Chybalski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę dla porządku nadmienić, że opinie dotyczącą projektu przygotował pan dr Piotr Czarny, pracownik BAS oraz Katedry Prawa Konstytucyjnego na Uniwersytecie Jagiellońskim. Z uwagi na jego nieobecność pozwolę sobie to stanowisko skrótowo przytoczyć, nadmieniając również, że w pełni je podzielam.

Szanowni państwo, autor opinii podkreśla przede wszystkim, że ten projekt, który państwo w tej chwili rozpatrują, jest ściśle związany w projektem styczniowym, dotyczącym ustawy o ustroju m.st. Warszawy, tworzącym metropolie warszawską. Autor opinii nadmienia, że z chwilą, gdy projekt metropolitalny został wycofany, co nastąpiło 28 kwietnia br., rozpatrywany obecnie projekt ustawy stał się *de facto* bezprzedmiotowy, bo w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości utworzenia związku metropolitalnego obejmującego Warszawę. Ta uwaga nie oznacza niedopuszczalności przyjęcia takiego projektu na przyszłość. Natomiast trzeba uwzględnić jego obecną bezprzedmiotowość. Autor opinii zauważa, że gdyby w przyszłości pojawił się projekt podobny do metropolitalnego, to bardzo łatwo byłoby ominąć wymóg przeprowadzenia referendum przewidziany w opiniowanym projekcie. Wystarczyłoby nazwać tę nową jednostkę nie metropolią warszawską, a związkiem aglomeracyjnym. Wówczas sprawa nie podpadałaby pod ten mechanizm referendalny.

Niezależnie od powyższych uwag, projekt o referendum budzi dość poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Pierwsze z nich dotyczy art. 2 ust. 1 projektu. W tym przepisie blokuje się możliwość przeprowadzenia przez Sejm drugiego czytania projektu, który tworzyłby metropolię warszawską. Zdaniem autora opinii takie rozwiązanie jest niezgodne z art. 112, w związku z art. 119 ust. 1 konstytucji, ponieważ zbyt daleko ingeruje w *interia* sejmowe, w zasadę autonomii parlamentu. Porządek prac Sejmu, w tym przebieg postępowania ustawodawczego, co do zasady powinien być uregulowany w regulaminie Sejmu, nie zaś w ustawie. Natomiast ta ustawa wprost zakazuje podjęcia przez Sejm konkretnych czynności związanych z postępowaniem ustawodawczym.

Kolejny zarzut dotyczy art. 3 ust. 1 projektu. Przepis ten wskazuje, że samo wniesienie do Sejmu projektu tworzącego metropolię warszawską skutkuje obligatoryjnym przeprowadzeniem referendów lokalnych na terenie opisanym w projekcie. Autor wskazuje, że w świetle konstytucji narzucenie obowiązku przeprowadzenia referendum jest niedopuszczalne. Tylko mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego albo ich przedstawiciele, czyli właściwa jednostka stanowiąca samorządu, powinni móc decydować o tym, czy takie referendum przeprowadzić.

Kolejny problem, również związany z tym przepisem, dotyczy braku określenia w projekcie ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy, skutków przeprowadzenia takiego referendum. Projekt na ten temat milczy, a tych skutków nie da się również odtworzyć na podstawie przepisów ustawy o referendum lokalnym, do których ów projekt odsyła. Zgodnie z ustawą o referendum lokalnym, jeżeli przyniesie ono skutek wiążący, to organy właściwej jednostki samorządu terytorialnego mają przedsięwziąć wszelkie kroki, żeby wynik referendum zrealizować. Tymczasem tutaj to Sejm byłby adresatem takiego referendum. Natomiast, ani z projektu, ani z ustawy o referendum lokalnym żadne obowiązki Sejmu nie wynikają.

W uzupełnieniu autor opinii wskazuje na liczne niedoróbki legislacyjne i luki, jakie są zawarte w projekcie. Przykładowo, można sobie wyobrazić sytuację, że do Sejmu

zostaje wniesiony projekt tworzący metropolię warszawską, co zaktualizowałoby obowiązek przeprowadzenia referendów, a Sejm taki projekt odrzuci w pierwszym czytaniu. Takiej sytuacji projekt nie przewiduje, czyli mimo odrzucenia projektu przez Sejm, nadal byłby obowiązek przeprowadzenia referendów w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zastanawiam się nad jedną sprawą: czy my chcemy iść właśnie w takim kierunku, żeby poszerzać władztwo obywateli w stosunku do tych spraw, które dotyczą ich bezpośrednio? Czy, jeżeli chcemy dokonywać zmian ustrojowych, chcemy dokonywać zmian granic gmin czy miast, to czy jednak to referendum nie powinno być obligatoryjne, żeby obywatele mogli się w tym zakresie wypowiedzieć? Z tego punktu widzenia, pomimo tych wad, które zostały przedstawione, uważam, że jednak powinniśmy dać szansę takiemu projektowi. Wprawdzie dotyczy to miasta stołecznego Warszawy, ale za chwilę może dotyczyć również innych miast. Patrząc w ten sposób, jestem gotów zagłosować za tym, żeby dać zielone światło temu projektowi. Przedyskutujmy to – poszerzamy władztwo obywateli czy zawężamy? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Andrzej Halicki, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Halicki (PO) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękując serdecznie za te uwagi, podzieliłbym je na dwie części. Bardzo chętnie pracowałbym nad uniwersalnym projektem, nad jego poszerzeniem. Co było intencją tego projektu? Intencją była szybka odpowiedź na inicjatywę, która miała miejsce w Warszawie, a nie była związana tylko i wyłącznie z budową metropolii warszawskiej. Mówimy o łączeniu i tworzeniu wspólnot tam, gdzie te wspólnoty już żyją, egzystują, mają swoją tożsamość. Jeżeli robimy to z góry, w sposób administracyjny, to powstają napięcia, które my chcemy wyeliminować.

Mieliśmy wysyp referendów nie dlatego, że sam projekt nie mógłby być wprowadzony w życie, że był ułomny, ale dlatego, że byłby przeprowadzony kosztem tożsamości np. miast podwarszawskich. Paradoksalnie, to nie on były siłą sprawczą, to lokalne społeczności były siłą sprawczą tych referendów. Konstytucja bardzo wyraźnie mówi, nakazuje wręcz stosowanie zasady pomocniczości administracji w stosunku do owych więzi. Taka jest rola administracji i temu ma pomóc referendum. Ono nawet nie musi być wiążące, bo wcale – chciałbym polemizować z tą opinią – wiążące nie jest, wcale o tym nie mówimy. Oczywiście, ono jest, tak jak w przypadku obligatoryjnego referendum w ustawie o samorządzie terytorialnym, obligatoryjne co do przeprowadzenia. Badamy po prostu akceptację społeczną, inicjujemy dyskusję wokół tego zagadnienia. Co więcej, mamy odpowiedź, dość szybką i dość prostą, wynikającą z przeprowadzenia takiego referendum.

Koszty. Nie jest prawdą, że nie są one opisane. Oczywiście trzeba wydać pieniądze i możemy sprawdzić, ile to jest, bo takie referenda się odbywały. To jest około 1 mln zł w Warszawie i około 50–60 tys. zł, jeżeli chodzi o powiaty i miasta, które mają 80–100 tys. mieszkańców. Mówimy o ludniejszych powiatach, bardziej zamieszkałych, tych podwarszawskich. Jeżeli jednak byłaby to ustawa uniwersalna, obejmująca wszystkie powiaty w Polsce, to pewnie koszty byłyby dużo niższe, bo nie wszystkie powiaty są tak gęsto zamieszkane. Liczba potencjalnych wyborców i lokali wyborczych byłaby dużo niższa, niż w przypadku Warszawy.

Wreszcie najważniejszy element, niekonstytucyjność w stosunku do trybu i procesu legislacyjnego. Trudno rozmawiać o projekcie bez istnienia projektu. Możemy to zapisać inaczej, ale wydaje się, że krótki termin wykonania referendum, między pierwszym

a drugim czytaniem, niczego nie wstrzymuje. Proszę zauważyć, że referendum jest obligatoryjne po decyzji, że przechodzimy do dalszego czytania. Czyli wszystko dzieje się na drodze legislacyjnej, w ramach procedury, aczkolwiek wstrzymuje natychmiastowy termin przeprowadzenia drugiego czytania. Sprawa ma swoją logikę, ale nie zatrzymuje procesu legislacyjnego na zawsze, daje natomiast czas na współuczestnictwo obywateli w drodze obligatoryjnych konsultacji społecznych, w drodze referendum.

Wątpliwym jest, aby konstytucjonaliści tego typu wariant konsultacji uznali za niekonstytucyjny, skoro sama konstytucja zwraca uwagę w art. 2 i 4, że konsultacje społeczne i zasada odwoływania się do woli wyborców powinna być nadrzędną przy decyzjach administracyjnych, które te więzi mogą naruszać, albo tym więzią mogą sprzyjać. To jest istota przeprowadzenia tego referendum. Jeszcze raz zwracam na to uwagę.

Analizujmy intencję, a nie sam zapis, bo nad nim oczywiście można pracować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeżeli więcej głosów w dyskusji nie ma, to przejdziemy do głosowania. Głosujemy za uznaniem projektu za niedopuszczalny z uwagi na wątpliwości konstytucyjne podnoszone przez BAS. Potrzeba większości 3/5 głosów, aby uznać projekt za niedopuszczalny.

Kto jest za uznaniem projektu za niedopuszczalny? (11) Kto jest przeciw? (7) Kto się wstrzymał? (1)

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za dopuszczalny do dalszego procedowania.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to ile tych głosów trzeba, żeby uznać projekt za niedopuszczalny?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Potrzeba 3/5 głosów. Arytmetyka jest nieubłagana. Gratuluję panie pośle, projekt został uznany za dopuszczalny do dalszego procedowania.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie pośle, uważam, że w tym projekcie należy iść tylko w kierunku uniwersalizmu. Należy myśleć nawet o zmianie ustawy o samorządzie czy innych ustaw, żeby nie robić bałaganu prawnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Sprawa P 7/17. Pan poseł Andrzej Matusiewicz, proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa P 7/17 to są połączone pytania prawne dwóch sądów rejonowych w Poznaniu – Nowe Miasto i Wilda, które to pytania spełniają przesłanki: przedmiotową, podmiotową oraz funkcjonalną i mogą być przedmiotem badania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stanowisko TK na pewno będzie miało wpływ na rozstrzygniecie tej sprawy.

Rzecz dotyczy inicjatywy ustawodawczej Sejmu z roku 2008, po wyroku TK, który stwierdził niezgodność z konstytucją art. 292 oraz artykułów, które mówią o prawie własności w Kodeksie cywilnym w stosunku do właścicieli działek, którzy w przeszłości mieli przez te działki prowadzone różne linie przesyłowe: energetyczne, telekomunikacyjne, wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe itd. i nie otrzymywali za to żadnego odszkodowania ani wynagrodzenia za służebność. Była to służebność, ale nieobjęta przepisami o służebności z Kodeksu cywilnego. Ta inicjatywa ustawodawcza ustanawiała nową służebność przesyłową i do niej miały się stosować przepisy o służebności drogi koniecznej. Ustanowienie takiej służebności przez właściciela wiązało się z tym, że albo Skarb Państwa, albo przedsiębiorstwo przesyłowe, miały płacić właścicielowi odpowiednie wynagrodzenie. Gdy właściciele zaczęli wnosić sprawy o ustanowienie wynagrodzenia za służebność przesyłową, to przedsiębiorstwa energetyczne, przesyłowe i inne, zaczęły się bronić zarzutem zasiedzenia służebności i przedstawiały takie dowody, że od daty rozpoczęcia danej inwestycji i przeprowadzenia linii przesyłowej, energetycznej, gazow-

niczej czy innej, zaczął biec termin zasiedzenia. Sądy różnie orzekały, a te sprawy trafiały do Sądu Najwyższego w trybie skarg kasacyjnych.

Stanowisko SN zmieniało się z upływem czasu. Najpierw orzecznictwo szło w tym kierunku, że uznawano, iż nie można się bronić zarzutem zasiedzenia, bo ta obrona niweczy całą tę zmianę ustawodawczą. Pozbawia właściciela działki stosownego wynagrodzenia za służebność przesyłową. Później ukształtowało się inne stanowisko SN. Zakończyło się to uchwałą „siódemkową". W tym stanowisku przyjęto, że zasadne jest stosowanie przepisów o zasiedzeniu.

Przypomnę, że przepisy o zasiedzeniu zostały zmienione od 1 października 1990 roku. Od tego czasu jest 30 lat zasiedzenia dla „złej wiary" i 20 lat dla „dobrej wiary". Wobec takiej kolei sprawy oba sądy z Poznania uznały, że te przepisy są niezgodne z konstytucją i wystąpiły z pytaniami. Powołały następujące wzorce kontroli konstytucyjnej: art. 21 ust. 1 i 2. Ustęp pierwszy mówi o chronieniu prawa własności, a ustęp drugi mówi o stosownym wywłaszczeniu na cele publiczne. Art. 64, który mówi o ochronie własności i innych praw rzeczowych, a ograniczenia mogą być wprowadzone tylko w ustawie. Art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli zasadę proporcjonalności, oraz art. 2, czyli zasadę demokratycznego państwa prawnego. Chodzi przede wszystkim o mieszczącą się w tym pojęciu zasadę retroakcji, bo przy przepisach dotyczących zasiedzenia zasada retroakcji była stosowana. Chodzi o to, że przy budowie linii przesyłowych często nie było żadnych decyzji administracyjnych, bo przepisy prawa budowlanego tego nie wymagały. W związku z tym pojawiające się zarzuty prowadziły do tego, że następowało zasiedzenie.

Mówiąc w skrócie, nie będę analizował poszczególnych przesłanek kontroli konstytucyjnej, stanowisko przedstawione przez BAS jest takie, że art. 292, w związku z art. 285 § 1 i 2 w zakresie, w jakim umożliwia nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w okresie przed 3 sierpnia 2008 r., w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w którym nie wydano decyzji administracyjnej – to jest bardzo ważne, że musi być ta przesłanka zachowana, że nie wydano decyzji administracyjnej – jest niezgodny z przepisami art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 2 konstytucji, jak też artykułem dotyczącym zasady proporcjonalności, czyli art. 31 ust. 3. Jest jeszcze wniosek o umorzenie tego postępowania w stosunku do wzorca konstytucyjnego z art. 21 ust. 2.

Uważam, że to stanowisko Sejmu należy poprzeć i o to wnoszę do Wysokiej Komisji. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Pan poseł Janusz Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Co z przypadkami, w których była wydana decyzja administracyjna?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Stanowisko SN jest takie, że jeżeli była decyzja administracyjna, to można zasiedzieć. Oczywiście, można zasiedzieć na zasadach ogólnych, ale dopiero od 3 sierpnia 2008. Chodzi o to, że czas poprzedni nie był zaliczany, a nieraz są to lata 50., albo jeszcze wcześniejsze. W niektórych przypadkach można stosować przepisy o zasiedzeniu z austriackiej ustawy cywilnej z 1811 roku.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę się upewnić, że chodzi o te przypadki sprzed kilkudziesięciu laty, gdy firma energetyczna wchodziła na grunt, np. rolników, stawiała słupy, ciągnęła linię, i z tego tytułu rolnik nie otrzymał żadnego odszkodowania, żadnej rekompensaty, a teraz następcy tych firm, nowe podmioty uważają, że skoro już 30 lat tam siedzą, to nadal nie muszą nic płacić. Jeżeli prawo polskie dopuszcza takie sytuacje, to jest to niezgodne z konstytucją. Dziękuję bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Tak jest, bardzo dobrze to pan poseł zrozumiał.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej głosów nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Następna sprawa o sygn. akt P 16/17. Pan poseł Bartłomiej Wróblewski, bardzo proszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, proszę BAS o zreferowanie sprawy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze, panie pośle. Proszę pana mecenasa o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Krystian Nowak:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze P 16/17 zainicjowana została pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, Wydział II Cywilny. Sprawa dotyczy opodatkowania komorniczych czynności egzekucyjnych podatkiem od towarów i usług.

Pytanie prawne zostało wniesione w następującym stanie faktycznym. Komornik ustalił trzy opłaty egzekucyjne, każdą z nich podwyższył o podatek od towarów i usług w łącznej wysokości 63 285,93 zł. Dłużniczka domaga się obniżenia opłat egzekucyjnych o doliczony przez komornika VAT.

Przedmiotem kontroli są: art. 15 ust. 1–2 i 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, który wskazuje zakres przedmiotowy i podmiotowy podatku VAT. Następny zakwestionowany przepis, to art. 49 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, który określa wysokość opłaty egzekucyjnej stanowiącej wynagrodzenie komornika.

Sąd pytający powziął wątpliwości konstytucyjne, które, jego zdaniem, mają wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Zdaniem sądu pytającego dla rozstrzygnięcia sprawy znaczenie ma to, czy opłaty egzekucyjne, których wysokość podlega weryfikacji, powinny obejmować także podatek VAT, czy też nie.

W projekcie stanowiska Sejmu proponowane jest w pierwszej kolejności rozwiązanie polegające na umorzeniu postępowania przed TK. Na wstępie należy zaznaczyć, iż sąd pytający zakwestionował konstytucyjność przepisów w zakresie, w jakim „nie określają" one elementu oczekiwanego przez sąd pytający. Innymi słowy, w przepisach kwestionowanych przez sąd pytający brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, mogą one budzić wątpliwości konstytucyjne. W odniesieniu do kwestionowanych przepisów, tj. do art. 15 ust. 1, 2 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług, sąd pytający domaga się jego uzupełnienia o brakującą treść, tzn. wskazania komorników jako podatników podatku VAT. Sąd pytający powołuje się na art. 18 tej ustawy, który wskazuje bezpośrednio komorników, ale nie jako podatników, tylko jako płatników tego podatku. Natomiast w odniesieniu do art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji sąd pytający stwierdza, że w tekście tego przepisu brak jest jakichkolwiek wskazań co do podatkowej kwalifikacji wysokości opłaty egzekucyjnej. Innymi słowy, zdaniem sądu przepis ten nie wskazuje, czy komornicza opłata egzekucyjna jest wyrażona w kwocie netto, czy też w kwocie brutto. Sąd powołuje się również na art. 89 ust. 4 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Analiza treści pytania prawnego oraz wskazane w nim zarzuty prowadzą do stwierdzenia, że sąd pytający domaga się uzupełnienia kwestionowanych przepisów, wskazując np. art. 18 ustawy o podatku VAT. Na tej podstawie istotą pytania prawnego pozostaje w zasadzie żądanie uzupełnienia kwestionowanych przepisów o dodatkową treść. W pytaniu prawnym sąd domaga się kontroli przepisów ustawy o podatku VAT oraz ustawy o komornikach sądowych w zakresie, w jakim nie określają one oczekiwanego czy też pożądanego przez sąd elementu. Żądanie przez sąd pytający tak daleko idących zmian systemu prawnego w istocie rzeczy powoduje, iż zarzucana niekonstytucyjność dotyczy zaniechania ustawodawczego, które pozostaje poza kognicją TK.

W świetle tych ustaleń projekt stanowiska Sejmu zakłada umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W przypadku odrzucenia przez TK wniosku o umorzenie postępowania projekt zakłada w drugim punkcie stwierdzenie,

że art. 15 ust. 1, 2 i 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług są zgodne z zasadą określoności prawa i zasadą poprawnej legislacji, wywodzonymi z art. 2 konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Sejmu, właściwe rozumienie kwestionowanych przepisów, na podstawie wykładni gramatycznej i logicznej, nie może budzić wątpliwości. Analiza stopnia ich niejasności nie skutkuje niekonstytucyjnością. Wręcz przeciwnie, ich wyeliminowanie z porządku prawnego spowodowałoby niebezpieczeństwo dla finansów publicznych oraz zburzyłoby jednocześnie, z naruszeniem art. 2 konstytucji, koherencję ich ustawowej regulacji prawnej.

W pozostałym zakresie projekt zakłada umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jakie jest stanowisko pana posła?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Przychylam się do tego stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy jeszcze ktoś chce zabrać głos? Pan poseł Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę się tylko upewnić, czy w obecnym stanie prawnym komornik, zgodnie z prawem, ma prawo doliczać VAT? Jeżeli jest dłużnik, który ma dług do spłacenia, to w tym długu był już podatek VAT. Teraz komornik ściąga. Czy w świetle dzisiejszego prawa komornik ma prawo doliczać VAT?

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

On go dolicza tylko do swoich opłat za czynności komornicze.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mnie chodzi o to, czy dolicza VAT do tego, co ściąga z dłużnika? Dolicza go tylko do swoich czynności? To rozumiem. Proszę mi to wyjaśnić, czy do kwoty dłużnika dolicza VAT, czy do swoich czynności? Do opłaty za wykonana czynność dolicza podatek VAT.

Ekspert z BAS Krystian Nowak:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowny panie pośle, odpowiedź jest bardzo prosta, ponieważ dotyczy ona każdego podatnika podatku VAT. Ta dopłata jest doliczana tylko do wynagrodzenia za czynności komornicze, za wynagrodzenie. Pani się nie zgadza, ponieważ komornik doliczył 23% VAT do opłat egzekucyjnych. To dotyczy wszystkich podatników podatku VAT, co wynika bezpośrednio z ustawy o podatku od towarów i usług.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ta pani się z tym nie zgadza?

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ale komornik swoje wynagrodzenie ustala w proporcji do wielkości ściąganej sumy. To właśnie powoduje, że pośrednio nalicza też VAT.

Ekspert z BAS Krystian Nowak:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, opłata musi zawierać podatek. Problem wynika ze zmiany interpretacji, bo wcześniej komornicy nie byli uznawani za podatników podatku VAT. Z tego wynikają problemy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Możemy przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do sprawy o sygnaturze SK 14/16. Pani profesor, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 14/16 została zainicjowana skargą spółki „Citronex Trans Logistic" sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu. Dotyczy przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju.

W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 roku należy stwierdzić, że Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako organ, który wydał objęty skargą konstytucyjną akt normatywny. W tej sytuacji analiza przepisów rozporządzenia może jedynie stanowić tło dla rozważenia problemu konstytucyjności przepisów ustawowych. Odrębna ocena zgodności z konstytucją zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 r. wykracza poza pozycję procesową Sejmu i pozostaje poza ramami niniejszego stanowiska.

Przedmiotem kontroli – pominąwszy kwestionowane w skardze konstytucyjnej rozporządzenie, jest: 1) art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy; 2) art. 77^5 § 3 i 5 Kodeksu pracy.

Skarżący zarzucił, że zaskarżone przepisy, w interpretacji utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, doprowadziły do powstania uszczerbku w jego prawach majątkowych, gdyż poniósł on dodatkowe koszty, wyposażając samochody ciężarowe w odpowiednie miejsca do spania, aby nie musieć płacić pracownikom kosztów noclegu. Nie wypłacał ryczałtów za noclegi kosztem zmniejszenia wysokości diety, ale wypłacał diety w wysokości o wiele wyższej niż minimalna kwota przewidziana w art. 77^5 § 4 k.p. Nie uwzględniał kosztów ryczałtów w cenach swoich usług, a ostatecznie zmuszony został do zapłaty dodatkowych należności pracownikowi, który wystąpił przeciwko skarżącemu z roszczeniem o zapłatę ryczałtu za noclegi, które odbywał w przystosowanej do tego kabinie pojazdu w trakcie zagranicznych podróży służbowych w ramach wykonywania obowiązków kierowcy w transporcie międzynarodowym. Skarżący podnosi, że koszty te nie mogą zostać przerzucone w jakikolwiek sposób na kontrahentów skarżącego i stanowią uszczerbek w majątku skarżącego.

Ponadto, skarżący argumentował, że naruszeń prawa własności skarżącego nie uzasadnia zamiar ochrony interesów pracownika w relacjach z pracodawcą, więc warunki określone w art. 31 ust. 3 konstytucji nie zostały spełnione. W sytuacji, gdy pracownik nie ponosi żadnych kosztów w trakcie podróży służbowej, nakładanie na pracodawcę konieczności zwrotu kosztów w zryczałtowanej wysokości w żaden sposób nie służy interesom pracownika. Z kolei chęć zapewnienia pracownikom zwrotu kosztów na określonym poziomie powinna zostać jednoznacznie wyartykułowana przez ustawodawcę. Rozciągnięcie gwarancji minimalnej wysokości na wszystkie inne należności z tytułu podróży służbowych nie może być dokonane w wyniku uchwały Sądu Najwyższego, lecz powinno wynikać z treści przepisów. Oznacza to, że cel w postaci zagwarantowania pracownikom odpowiedniego poziomu zwrotu kosztów można było osiągnąć innymi środkami niż ustanawianie niejasnych przepisów o charakterze kaskadowym. Stąd też ograniczenia prawa własności nie znajdują uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 konstytucji. Skarżący zarzucił też, że zaskarżone przepisy, przez swą niezgodność z zasadą prawidłowej legislacji, a także swoją nieadekwatność, naruszały określoną w art. 2 konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, w wyniku czego doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa własności skarżącego, wyrażonego w art. 64 ust. 1 konstytucji.

W *petitum* proponowanego stanowiska Sejm wnosi o: 1) umorzenie postępowania dotyczącego kontroli zgodności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przy-

sługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu z art. 2 konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W punkcie drugim *pepitum* stanowiska Sejm wnosi o umorzenie postępowania dotyczącego zgodności art. 77^5 § 3 i 5 Kodeksu pracy, rozumianego w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77^2 § 2 Kodeksu pracy, w zakresie zwrotu kosztów noclegu pracownika w trakcie podróży służbowej poza granicami kraju stanowią minimalny standard również dla pracowników niezatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej i nie jest możliwe określenie wysokości tych należności w umowie o pracę, regulaminie wynagradzania lub układzie zbiorowym pracy, na poziomie niższym niż przewidziany w tych przepisach, z art. 2 konstytucji, w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wnioskowanie przez Sejm o umorzenie postępowania w obu punktach uzasadnione jest tym, że wskutek wydania wyroku TK z dnia 24 listopada 2016 r., o sygnaturze akt K 11/15, z dniem 29 grudnia 2016 r. norma wywiedziona z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., utraciła moc wiążącą w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym.

W wyroku z 24 listopada 2016 roku TK sprecyzował przedmiot kontroli konstytucyjności, czyniąc przedmiotem tym, między innymi, normę prawną wynikająca z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

W analizowanym wyroku TK orzekł, że art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeks pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. jest niezgodny z art. 2 konstytucji.

W proponowanym projekcie Sejm wyraża stanowisko, że w rozważanej sprawie należy przyjąć syntetyzującą interpretację wyrażenia: art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w wyniku czego stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy odsyłającego przepisu art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, który traci moc w zakresie, w jakim odnosi się do przepisów związkowych, a mianowicie, art. 77^5 § 2, 3 i 5 k.p., w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. Stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy także przepisów związkowych, mianowicie art. 77^5 § 2, 3 i 5 k.p., w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w zakresie, w jakim regulują pewne zagadnienia z mocy odesłania, a mianowicie w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym.

W proponowanym projekcie Sejm stoi na stanowisku, że wyrok Trybunału z 24 listopada 2016 r., o sygnaturze akt 11/15, rozstrzygnął co do istoty problem, który jest także postawiony w skardze konstytucyjnej wniesionej przez spółkę „Citronex Trans Logistic" sp. z o.o., z siedzibą w Zgorzelcu, 5 kwietnia 2016 r. Zaskarżona przez spółkę „Citronex Trans Logistic" sp. z o.o., z siedzibą w Zgorzelcu, norma prawna wynikająca z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, zgodnie z którą przyznaje się kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia z 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery

budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z dniem 29 grudnia 2016 r. utraciła moc wiążącą.

Co do drugiego punktu. Również zaskarżona przez spółkę „Citronex Trans Logistic" sp. z o.o., z siedzibą w Zgorzelcu, norma prawna wynikająca z art. 77^5 § 3 i 5 Kodeksu pracy, zgodnie z którą przepisy wydane na podstawie art. 77^5 § 2 k.p. w zakresie zwrotu kosztów noclegu pracownika w trakcie podróży służbowej poza granicami kraju stanowią minimalny standard również dla pracowników niezatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej i nie jest możliwe określenie wysokości tych należności w umowie o pracę, regulaminie wynagradzania lub układzie zbiorowym pracy, na poziomie niższym niż przewidziany w tych przepisach, z dniem 29 grudnia 2016 r. utraciła moc wiążącą.

Wobec powyższego uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo pani profesor za wyczerpujące przedstawienie uzasadnienia. Otwieram dyskusję. Pan poseł Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zapytam wprost i proszę o jednoznaczną odpowiedź. Spółka będąca pracodawcą uważa, że skoro poczyniła nakłady na wyposażenie kabin kierowców w transporcie międzynarodowym, wyposażyła je w miejsce noclegowe, to nie musi płacić mu ryczałtu, a pracownik uważa, że ten ryczałt mu się należy bez względu na to, gdzie będzie spał. Czy tak?

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Tak.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Chcę jeszcze dopytać, bo zrozumiałem, że w ustawie jest, że pracownik dostaje zwrot za poniesione koszty noclegu.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Nie, tak nie należy tego rozumieć.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Jaki jest przepis? Czy on dostaje zwrot za poniesione koszty noclegu, czy po prostu dostaje ryczałt?

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

To zależy, czy przedstawi rachunek hotelowy. Jeżeli nie przedstawi, to należy mu się 25% limitu, czyli ryczałt.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, dziękuję.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ten pracodawca uważa, że skoro dostosował samochody, to kierowca ma spać w kabinie i ryczałt mu się nie należy. Ja uważam, że bez względu na to, gdzie on będzie spał, jeżeli nie w hotelu i nie ma rachunku, to ryczałt się temu pracownikowi należy, czy to się temu pracodawcy podoba czy nie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

W związku z tym, że wszystkie głosy w dyskusji już padły proponuję przejść do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (8) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (2)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Ostatnia sprawa o sygn. akt SK 8/17. Pani mecenas, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 8/17 została zainicjowana przez wyborcę, który zakwestionował zgodność z prawem przebiegu pewnych czynności w toku kampanii wyborczej, która miała miejsce w wyborach uzupełniających do Senatu 6 marca 2016 r. Skarżący, ustaliwszy, że nastąpiły naruszenia, wystąpił z protestem wyborczym do Sądu Najwyższego, który wydał postanowienie, na mocy którego pozostawił protest skarżącego bez dalszego biegu, uznając, że podniesione zarzuty nie mieszczą się w ustawowo określonych granicach protestu wyborczego. Skarżący to zakwestionował i wszczął postępowanie przed TK, zgodnie z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, który stanowi: „Przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu:

1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub

2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów”.

Skarżący sformułował swój zarzut zakresowo, tzn. kwestionuje konstytucyjność cytowanego przepisu w zakresie, w jakim, w kontekście wyborów do Sejmu i Senatu, nie dopuszcza on innych protestów wyborczych, niż te wniesione z powodu naruszenia niektórych, enumeratywnie określonych przepisów prawa. Wzorcem kontroli określił skarżący trzy grupy przepisów, z których najistotniejszy jest art. 101 ust. 2 konstytucji, który daje podmiotowe prawo do wystąpienia z protestem wyborczym do Sądu Najwyższego.

Zarówno zakres zaskarżenia sformułowany przez skarżącego, jak i jego uzasadnienie nasuwa szereg wątpliwości. Drobiazgowa analiza uzasadnienia skargi i odtworzenie intencji skarżącego skłoniło nas do sformułowania w projekcie stanowiska Sejmu wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w tej sprawie.

Pominąwszy to, że niektóre przepisy konstytucyjne, wymienione jako wzorce kontroli, nie są źródłem prawa podmiotowego, którego ochronie mogłaby służyć skarga konstytucyjna, *clou* tych rozważań ogniskuje się wokół tego, że skarżący twierdzi, iż etap kampanii wyborczej, poprzedzający głosowanie, nie jest objęty kontrolą SN w trybie rozpatrywania protestów wyborczych. Tymczasem rozstrzygnięcie SN dlatego pozostawiło bez biegu protest wyborczy, że stwierdzone przez skarżącego naruszenia SN uznał za niemające wpływu na wynik wyborów. Z tego względu skarga konstytucyjna stała się elementem kontroli abstrakcyjnej i jako taka niedopuszczalna do rozpoznania przez TK.

Jeśli są jakiekolwiek wątpliwości, to chętnie rozwinę przedstawione wątki. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Janusz Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Podobno zdrowy organizm się nie zastanawia i nie ma wątpliwości, ale ja mam. Skarżący zarzuca prowadzenie na dużą skalę, na rzecz jednej z kandydatek, kampanii wyborczej przez instytucje państwowe, finansowanie kampanii wyborczej wspomnianej kandydatki na skalę przekraczającą limit dopuszczalnych wydatków ze środków, które nie pochodziły od komitetu wyborczego, jak również akcję zastraszania przez Policję, straż miejską, ministra oraz wiceministra spraw wewnętrznych wyborców zabierających głos na spotkaniu z kandydatką oraz rozdających ulotki profrekwencyjne. Takie zarzuty nie podlegają rozpatrzeniu przez SN? To nie są naruszenia prawa wyborczego?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, proces wyborczy jest instytucją prawną zakotwiczoną w konstytucji. Jednoznacznie jest związany ze stwierdzeniem ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Już w orzecznictwie SN ukształtowanym przed wejściem w życie obecnej konstytucji, starał się on w taki sposób interpretować swoją kognicję, a także ramy protestów wyborczych. Kognicję do stwierdzania ważności wyborów zdefiniował tak, żeby podstawą stwierdzenia ważności były czyny i sytuacje, przy których można

jednoznacznie dowieść i wskazać na ich bezpośredni wpływ na wynik wyborów. Chodzi też o ochronę niezależności sądu, który przez to, że kontroluje ważność wyborów, włącza się w kontrolę procesu *stricte* politycznego. Ramy konstytucyjne, wyznaczające prawo podmiotowe do protestu wyborczego, korelują je z możliwością stwierdzenia, czy owo naruszenie miało wpływ na wynik wyborów.

To jest już ocena SN, czy dane naruszenie – abstrahuję w tej chwili od stanu faktycznego w kampanii wyborczej – np. zwiększenie finansów, które różnicowałoby szanse poszczególnych kandydatów, nie rzutuje w sposób pewny na wynik wyborów. To wymyka się kontroli i ramom protestu wyborczego. Niemniej Kodeks wyborczy i ustawa o partiach politycznych przewiduje szereg innych instrumentów, które na innych etapach mogą stosować inne podmioty kontrolne, czy to Państwowa Komisja Wyborcza, czy to sąd. Chodzi zarówno o kwestie finansowania, jak i przebiegu kampanii. Są różne inne instrumenty ochrony prawnej. Dziękuję bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, ale dlaczego SN nie odesłał tej skargi do PKW, żeby oceniła, czy nie zostało naruszone prawo wyborcze na etapie, którego sąd nie jest w stanie kontrolować i powiązać z wynikami wprost. Przecież bezwzględnie zostało naruszone prawo wyborcze. Art. 32 konstytucji wydaje mi się wystarczający do tego, żeby ocenić, że naruszono zasadę równości.

Jak to jest, skarżący zarzuca zastraszanie przez funkcjonariuszy publicznych, a my nie jesteśmy w stanie prawnie tego ocenić. Czy to ma wpływ na wybory czy nie? To po co to wykluczać? Ten kto ma pistolet i kto ma forsę, ten wygra wybory. Czy wtedy powiemy, że nie wiemy jak udowodnić wpływ, korelację pomiędzy forsą i pistoletem a wynikiem wyborów? Widzę tu jakąś niekonsekwencję. Rozumiem, że SN w ogóle nie zbadał tej sprawy. Rozumiem, że on się skarży dlatego, że SN powiedział: „Nie wiemy czy dosypanie pieniędzy ponad limit i zastraszanie ma czy nie ma wpływu. Pewnie nie ma".

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę uściśli fakty, bo teraz nie wiem. Czy SN skargę rozpatrywał i uznał, że te zarzuty nie miały wpływu na wynik wyborczy, czy też odmówił rozpatrzenia, powołując się na przepisy, które pani cytowała. To jest dla mnie istotne. Dziękuję bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie wiem, w jakiej kolejności. Może najpierw o faktach. Postanowienie SN zawierało stwierdzenie, pozostawić protest bez dalszego biegu. Niewątpliwie zarzuty, które zostały podniesione przez skarżącego, zostały rozważone przez SN w kontekście tego, czy mieszczą się w legitymacji prawa do wniesienia. Następnie SN nie zbadał, czy te fakty miały miejsce, tylko uznał, że ich jakość i fakt, iż miały miejsce w czasie kampanii, nie determinują wyniku.

Jednak, odpowiadając na drugie pytanie, chcę wrócić do wątku, że system prawny zawiera szereg różnych instrumentów, które pozwalają reagować na różnych etapach postępowania wyborczego. Teraz najbardziej skrajny przykład, czyli przyłożenia broni do skroni. Chcę zwrócić uwagę, że to jest jedno z tych przestępstw, o których mówi Kodeks wyborczy. To jest art. 250: „Kto przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej lub zmusza ją…" itd. To jest oczywiście objęte podstawą protestu do SN. Natomiast jeśli chodzi o inne naruszenia prawa, które wyczerpują znamiona, może nie przestępstwa, ale wykroczenia, to one już nie mogą być podstawą wniesienia protestu wyborczego. Niemniej można wnieść postępowanie karne przeciwko osobie, która dokonuje tego naruszenia.

Jeżeli idzie o naszego skarżącego, to on nie stawia się jako podmiot, który, po pierwsze, startował w wyborach i jego bierne prawo wyborcze zostało naruszone. Po drugie, nie stawia się też jako osoba, która została zastraszona i w jego przypadku np. konstytucyjna wolność słowa zostałaby naruszona. On wskazał konkretne – trzeba pamiętać,

że postępowanie skargowe przed TK jest sformalizowane – wzorce kontroli, których my modyfikować nie możemy. Tylko się do nich odnosimy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, że to jest formalne, ale nie mogę się zgodzić z tym, że Sąd Najwyższy stosuje „spychoterapię" i mówi: „Nie sfałszowano przy liczeniu kartek, a wszystkie inne zjawiska nas nie interesują". Według mnie SN powinien ocenić, czy to zastraszanie miało miejsce, czy nie. Jaka była jego skala? Czy to był jednostkowy przypadek, który nie miał wpływu na wybory? Po to jest sąd, moim zdaniem, a nie prokuratura. Prokuratura może wnieść akt oskarżenia w sprawie karnej, pani poseł, a tu jest wskazany SN jako organ kontrolujący.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Dziś trudno to rozstrzygać, ale coś na rzeczy jest, bo wyobraźcie sobie państwo taką sytuację, że ktoś w trakcie kampanii wyborczej, rzeczywiście przekroczy te limity, zostanie ukarany, dostanie karę grzywny itd., ale pomimo tych wykroczeń czy nawet drobnych przekrętów, zostaje wybrany i SN potwierdza ważność tego wyboru. Dlatego uważam, że SN powinien szerzej na to patrzeć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, nie rozpatrujemy w tej chwili działania SN. Pan poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Przedmiotem skargi jest Kodeks wyborczy, który tego nie określa, panie przewodniczący. Być może dziś nie jesteśmy w stanie tego rozstrzygnąć z przyczyn formalnych, ale myślę, że to jest ważna dyskusja, czy rzeczywiście Kodeks wyborczy trzeba rozszerzyć. Pan poseł mówi, że to sąd powinien ocenić, ale jednostkowy wypadek niekoniecznie musi znaczyć przekroczenie. Jeżeli facet dostał 70% głosów, ale o 15 zł przekroczono limit wydatków, to wtedy, moim zdaniem, sąd powinien rozpatrzeć, jaka jest waga tych zarzutów. Jednak sąd mówi: „Nie, ja tego nie będę rozpatrywać, bo w ustawie jest tylko konkretny przepis, a poza tym nie chcę być posądzonym o niejasne działanie w niedookreślonym polu". Tak rozumiem ten problem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, pani mecenas.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie pośle, tak jak wspomniałam, te nadużycia są objęte ochrona prawno-sądową, ale nie przed Sądem Najwyższym. To się nie wiąże i nie wpływa na ważność wyborów. Można sobie wyobrazić inną procedurę i inne zorganizowanie procesu rozstrzygania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Dziś mamy taki model, że wnoszący protest nawet nie byłby uczestnikiem postępowania. On wnosi protest, ale rozstrzygnięcie SN w sprawie protestu nie ma nawet waloru wyroku, to jest opinia, którą następnie SN w innym składzie może, ale nie musi wziąć pod uwagę, aby wydać rozstrzygniecie o ważności wyborów.

To jest model, który niczego, tak naprawdę, nie gwarantuje wnoszącemu protest, poza próbą obiektywnej oceny pewnych naruszeń prawa, które muszą mieć określoną rangę, żeby były poddane ocenie Sądu Najwyższego. Prawa podmiotowe jednostki w tym postępowaniu w ogóle nie są realizowane ani zabezpieczone, nawet proceduralnie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (8) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał? (1)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Dziękuje państwu za udział w posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.